



International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

COMMENT LES GOUVERNEMENTS ET LES ONG PEUVENT-ILS
TRAVAILLER ENSEMBLE À FAIRE EN SORTE QUE
LES PROGRAMMES VISANT À SATISFAIRE LES BESOINS HUMAINS
FONDAMENTAUX ENTRAÎNENT UNE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ?

Allocution prononcée lors de la rencontre ACDI-ONG

par

Maureen O'Neil
Présidente

le 4 novembre 1998

Conforme au texte prononcé

Dans les années 1970, bon nombre de pays en développement ont adopté des programmes de stabilisation économique et d'ajustement structurel pour remédier aux graves problèmes économiques qu'ils connaissaient. Pour modifier leur structure économique et pour avoir une économie plus saine à long terme -- du moins c'est ce qu'ils espéraient --, ils ont considérablement réduit les dépenses publiques, dévalué leur monnaie et assoupli les règles qui régissaient leur commerce et leur secteur financier.

Le coût humain de ces mesures a été énorme. Et très visible. Mais les décideurs n'arrivaient pas à trouver des solutions de rechange qui auraient pu permettre d'en arriver à un équilibre entre l'amélioration des perspectives économiques de leur pays et la réduction des effets néfastes sur les pauvres.

La contribution du CRDI à cet égard a débuté en 1989 lorsqu'est née l'initiative *Effets microsociaux des politiques macroéconomiques et d'ajustement* - mieux connue par son sigle, EMPMA, en anglais MIMAP. Cette initiative a pour objet d'évaluer les effets de l'ajustement structurel et de proposer des politiques de rechange.

J'aimerais vous décrire ce qui se fait dans le cadre de l'initiative EMPMA, car cela cadre tout à fait avec notre débat d'aujourd'hui.

L'initiative EMPMA est en fait née dans les Philippines, dans des conditions extrêmement difficiles, alors que le pays tentait de remédier à ses problèmes économiques en réduisant ses dépenses publiques et en ouvrant les économies locales à la concurrence étrangère. Mais les pauvres en subissaient les conséquences et l'Unicef a exigé du nouveau gouvernement qui venait de succéder à Marcos qu'il fasse quelque chose. Les responsables du développement et de l'économie du pays ont vite constaté que, si les décideurs se concentraient sur les questions macroéconomiques, c'était surtout parce qu'ils ne disposaient pas de données précises sur les conséquences qui en découlaient pour les pauvres.

L'initiative EMPMA met de l'avant une démarche participative pour suivre de près la pauvreté *au niveau communautaire* dans les pays en développement. Elle favorise des recherches concrètes et qui font participer les gens à leur propre développement -- deux aspects qui sont au coeur même de l'action du CRDI. Elle réunit des chercheurs locaux, des fonctionnaires du gouvernement, des ONG et d'autres décideurs pour exécuter des recherches essentielles sur la situation économique et décrire l'effet des politiques économiques sur les pauvres. Une fois en possession de ces données, les ONG et les ministères gouvernementaux sont en mesure de formuler des politiques qui sont efficaces, durables, et -- c'est ce qui est le plus important -- qui sont équitables et contribuent au bien-être des gens.

L'initiative EMPMA s'attaque aux problèmes sur trois fronts. Tout d'abord, il y a élaboration de modèles économiques qui aident les pays à comprendre et à évaluer comment, et dans quelle mesure, les politiques macroéconomiques ou nationales ont un effet sur tout le monde, qu'il s'agisse des entreprises, des familles ou des particuliers. Permettez-moi de vous donner un exemple récent. Dans la foulée de la crise financière en Asie, des organismes gouvernementaux ont invité l'équipe EMPMA à évaluer les répercussions de la dévaluation du peso, ainsi que

différents scénarios de rechange, compte tenu de la hausse des versements d'intérêts et de la baisse des revenus auxquelles le gouvernement s'attendait en 1998. Cette évaluation des conséquences des politiques s'inscrivait dans le cadre de négociations récentes avec le FMI.

En deuxième lieu, il y a conception de « systèmes de surveillance de la pauvreté », à l'aide desquels sont effectuées, fréquemment et en temps opportun, des enquêtes sur la pauvreté. Enfin, il y a exécution d'études focalisées favorisant l'adoption d'une démarche pluridisciplinaire pour décrire la pauvreté dans un pays donné.

J'aimerais maintenant me concentrer sur un aspect du travail EMPMA, la surveillance de la pauvreté, qui permet d'appuyer concrètement les efforts que font les gouvernements et les ONG en vue de réduire la pauvreté.

Lorsque l'initiative a débuté dans les Philippines, il n'y avait aucun système de surveillance coordonné et bien organisé au niveau des quartiers pour permettre aux décideurs d'évaluer le bien-être de la population, surtout celui des personnes les plus vulnérables. Elle a proposé un système de surveillance communautaire reposant sur les structures de l'administration locale.

Or, l'on a toujours mesuré la pauvreté en évaluant les revenus et les dépenses. Le seuil de la pauvreté est habituellement déterminé en intégrant les besoins nutritionnels, ainsi que certains autres besoins fondamentaux. Le problème, c'est que cette façon de procéder, bien que donnant une bonne idée de la situation et de la répartition géographique de la pauvreté, ne permet pas d'en connaître la dynamique.

Cependant, en tenant compte du développement humain et de la qualité de la vie, il est possible de considérer les indicateurs socioéconomiques de la pauvreté. Ces indicateurs varient évidemment d'un pays à l'autre, mais ils comprennent généralement la santé, la nutrition, l'accès à l'eau potable et l'assainissement, le logement, la paix et l'ordre, l'éducation de base et la participation au processus politique. Ils peuvent également inclure la diversification économique, l'accès aux services communautaires, la capacité de faire face aux situations de crise, de même que les soins à prodiguer à la famille et la satisfaction des besoins sur le plan psychosocial.

Le système de surveillance communautaire EMPMA a été mis à l'essai dans deux quartiers à l'extérieur de la ville de Manille. Il y a eu, entre autres, des débats au sein de la collectivité, formation d'enquêteurs locaux et préparation de documents de formation qui ont été traduits dans les dialectes de l'endroit.

Selon les résultats obtenus, l'enquête EMPMA a permis de recueillir la plus grande partie des données qu'il importait de connaître sur les quartiers, c.-à-d. les données essentielles à la conception de programmes et de politiques visant à abaisser les seuils de pauvreté.

Aux Philippines, tant le bureau national de la statistique et la commission présidentielle de lutte contre la pauvreté que les ONG ont utilisé les résultats des recherches EMPMA. Forts de données concrètes indiquant un lien direct entre la pauvreté et l'analphabétisme, entre la pauvreté et la maladie, ou encore entre la pauvreté et l'eau non potable, ces groupes ont été en mesure de classer les besoins par ordre de priorité. Ils ont donc lancé des programmes visant notamment à remédier à la malnutrition chez les enfants, à installer des systèmes sûrs d'approvisionnement en eau potable, à procurer une aide en matière de logement, à offrir une formation en alphabétisation et en aptitudes nécessaires à la vie quotidienne, et des centres de jour.

Autrement dit, les gouvernements et les ONG qui prennent au sérieux les conclusions du système de surveillance de la pauvreté EMPMA sont capables de mettre en oeuvre des programmes et des politiques susceptibles d'améliorer la qualité de vie des gens.

Aujourd'hui, des projets EMPMA sont en cours au Bangladesh, au Bénin, au Burkina Faso, en Inde, au Laos, au Népal, au Pakistan, à Sri Lanka, au Vietnam, au Maroc et, bien sûr, dans les Philippines. Et des projets sont en voie d'élaboration au Ghana et au Sénégal.

Les partenariats sont essentiels à la réussite de ces projets. Sur le plan financier, par exemple, l'ACDI cofinance les projets en Inde et au Bangladesh, et elle participe également à l'élaboration des projets prévus au Ghana et au Sénégal.

C'est toutefois grâce aux partenariats créés entre les intervenants (groupes communautaires, ONG et décideurs gouvernementaux) qu'il est possible non seulement de suivre de près la pauvreté et ses causes, mais aussi de formuler des politiques et des programmes qui permettent vraiment d'y remédier.

En près de dix ans, le personnel EMPMA a su tirer d'importants enseignements sur les moyens à prendre pour que le travail d'équipe, dans le cadre des programmes visant à satisfaire les besoins fondamentaux, mène bel et bien à la réduction de la pauvreté. Nous avons appris, comme je l'ai dit plus tôt, que de bonnes recherches permettent de jeter un bon éclairage sur les causes de la pauvreté. Mais nous avons aussi appris que, pour être utiles, les outils employés pour mesurer la pauvreté doivent être conçus par les personnes mêmes qui auront à les utiliser.

C'est la démarche participative qui donne des résultats, une démarche qui commence à la base et met à contribution tous les organismes communautaires, ainsi que les ONG et l'administration locale. Ce sont eux, après tout, qui vont s'approprier les résultats et auront à y donner suite. Il faut absolument qu'ils prennent part, dès le début, à tout le processus. Ils doivent contribuer à la conception de l'enquête de surveillance de la pauvreté, ils doivent être présents au moment où les politiques et les mesures d'atténuation de la pauvreté sont débattues et, bien entendu, ils doivent travailler à leur mise en application.

J'aimerais vous donner ici une idée de l'ampleur de la participation des ONG, oeuvrant aussi bien au niveau national qu'international, dans nos projets EMPMA. Au Vietnam, *toutes les*

ONG travaillant dans les endroits où sont effectuées des enquêtes aux fins du système EMPMA de surveillance de la pauvreté en milieu rural prennent part au processus de surveillance, ainsi qu'aux discussions sur les principes et les mesures à adopter pour atténuer la pauvreté, et sur la manière de les mettre en oeuvre. On retrouve, parmi les ONG locales qui y participent, les associations qui regroupent les paysans et les jardiniers et le syndicat des femmes. Ce sont les principaux organismes qui, au Vietnam, travaillent dans les communes faisant l'objet de l'enquête.

Le centre de recherche sur le développement socioéconomique, chargé du volet de surveillance de la pauvreté en milieu rural au Vietnam, est une ONG. Tout comme son organisme parrain, l'association économique du Vietnam. Tous deux entretiennent des liens étroits avec les instances gouvernementales responsables de l'administration des programmes nationaux d'atténuation de la pauvreté.

Les centres de recherche qui accueillent les programmes EMPMA à Sri Lanka et en Inde sont également des ONG. Il s'agit du conseil national de recherche économique appliquée, en Inde, et de l'institut d'études politiques, à Sri Lanka. Et la principale ONG du Bangladesh, l'association des organismes de développement du Bangladesh, contribue à l'orientation des activités du projet EMPMA dans le cadre des réunions du comité directeur.

Au Népal, la participation des ONG prend différentes formes. Aux côtés des représentants du gouvernement, des chercheurs universitaires et du gouverneur de la Banque centrale, elles siègent au comité directeur EMPMA. Et deux ONG (Reconstruction rurale, du Népal, et le Centre canadien d'étude et de coopération internationale) ont accepté récemment de travailler avec l'initiative EMPMA à l'élaboration et à la mise en application du système de surveillance de la pauvreté.

Et il y a lieu de mentionner quelques autres enseignements : l'initiative a fait ressortir l'importance d'effectuer un travail à la fois pertinent, immédiat et concret. La pertinence suppose évidemment des buts et des objectifs clairement définis et atteignables. C'est ainsi que s'élabore un cadre d'action et que se crée, en bonne partie, le sentiment d'un objectif commun chez les intervenants.

L'équipe EMPMA a également appris à quel point il est important de faire preuve d'ouverture d'esprit face aux recherches que le Centre est appelé à financer. C'est ce qui l'a incitée à aller au-delà des indicateurs habituels de la pauvreté et à en examiner d'autres plus subtils, mais néanmoins réels, comme la paix et la sécurité et l'accès à une eau sûre. Ces indicateurs, somme toute, sont ceux qui ouvrent la voie vers des politiques *équitable*s.

J'aimerais bien pouvoir affirmer que le travail de l'initiative EMPMA apporte une « solution miracle » à la pauvreté. Mais vous tous et toutes qui êtes réunis ici ne savez que trop bien qu'il n'y a pas de « solutions miracles ». Je ne peux même pas avancer que, grâce à ce travail, il y a certainement eu une hausse du niveau de vie dans les pays participants. C'est qu'il y a trop d'autres variables, notamment les effets d'El Niño, les catastrophes naturelles et les changements de gouvernement.

Ce que je puis dire avec certitude, cependant, c'est que les recherches exécutées dans les pays en développement participants sont de bien meilleure qualité. Ces pays sont maintenant mieux en mesure d'analyser les effets des politiques macroéconomiques sur leurs citoyens. Ils disposent de nouveaux instruments pour formuler des politiques visant à remédier à ces effets et d'un moyen qui leur permet de réunir des chercheurs, des politiciens, des fonctionnaires gouvernementaux et des ONG pour discuter des politiques de rechange possibles aux niveaux national et régional.

De meilleures recherches leur fournissent un meilleur outil pour suivre de près la pauvreté. Et c'est exactement ce dont ont besoin les gouvernements, les collectivités et les ONG pour s'attaquer aux causes de la pauvreté.

Enfin, avec de bonnes recherches, ils sont beaucoup mieux placés pour négocier avec leurs interlocuteurs sur la scène internationale, parmi lesquels les banques et les autres organismes d'aide multilatérale et bilatérale.